

SØFARTSSTYRELSEN
Internationalt Kontor
ASS januar 1991

FORTROLIGT

NOTAT

vedrørende

Granskningsudvalgets rapport om
ulykken om bord på "SCANDINAVIAN STAR".

Det skandinaviske Granskningsudvalg, der blev nedsat umiddelbart efter branden på "SCANDINAVIAN STAR" den 7. april 1990, fik til opgave at vurdere ulykkens årsag og omfang, skibets tekniske standard og besætning, internationale og nationale regler samt interne rutiner for skibsdrift og redningsberedskab.

Udvalgets rapport forventes offentliggjort ved et pressemøde i Oslo den 23. januar 1991 klokken 10.30, hvortil også dansk presse bliver indbudt. Samtidig afleveres rapporten til de danske myndigheder.

I vedlagte NOTAT I resumeres rapporten og Søfartsstyrelsen fremkommer med bemærkninger hertil. Udvalgets mange anbefalinger agter Styrelsen at lade Skibstilsynsrådet bearbejde.

I vedlagte NOTAT II, der vedrører havnestatskontrol, er der redegjort for den af udvalget rejste kritik mod havnestatskontrollsystemet. De danske og norske søfartsmyndigheder kritiseres ikke for ikke at have synet skibet inden ulykken. Derimod kritiseres myndighederne for ikke på et tidligere tidspunkt at have udformet mere effektive og omfattende regler og praksis.

Jr. 90-74-5

Løbs dato - **5 FEB. 1991**

Lag: _____ (sæt kryds, hvis ja)

Støtloret: _____ (sæt kryds, hvis ja)

Dok.nr.: 215

SØFARTSSTYRELSEN
Internationalt Kontor
ASS januar 1991

FORTROLIGT

NOTAT nr. 1

vedrørende

Granskningsudvalgets rapport om
ulykken om bord på "SCANDINAVIAN STAR".

Resumé, kritik og anbefalinger.

Indledning.

Nærværende notat gengiver i hovedafsnit I i kort form Det skandinaviske Granskningsudvalgs meget omfangsrige rapport vedrørende ulykken om bord på "SCANDINAVIAN STAR". Resuméet indeholder afsnit om udvalgets nedsættelse, skibet, rederiet, bemanningen, branden, sikkerhedsregler, kontrolregler, redningsaktionen, økonomisk sikring af skadelidte samt udvalgets hovedanbefalinger.

I hovedafsnit II kommenterer og vurderer Søfartsstyrelsen dels udvalgets mere generelle konklusioner, dels udvalgets hovedanbefalinger inden for tekniske forhold, operationelle forhold, kontrol samt rederiorganisationen.

Udvalgets rapport forventes offentliggjort ved et pressemøde i Oslo den 23. januar 1991. Søfartsstyrelsen er af udvalget blevet gjort bekendt med foreløbige versioner af rapportens kapitel 10 om kontrol og kapitel 13 med de samlede anbefalinger.

Industriministeriet

J.nr.

90-711-5

Dags dato - 5 FEB. 1991

Indlagt (sæt kryds, hvis ja)

Er godkendt (sæt kryds, hvis ja)

Dokumentnr.: 216

I. Resumé af rapporten.

a) Granskningsudvalgets nedsættelse og sammensætning.

Få dage efter ulykken om bord på "SCANDINAVIAN STAR" den 7. april 1990 besluttede Sverige, Norge og Danmark at lade den norske regering nedsætte et fælles uafhængigt granskningsudvalg, der fik følgende sammensætning:

Højesteretsdommer Tore Schei, Norge, formand.
Professor Stian Erichsen, Norge.
Overskibsinspektør Knud Skaareberg Eriksen, Danmark.
Generaldirektør Olof Forssberg, Sverige.
Divisionschef Svend Bojesen, Danmark.
Professor Knut Kaasen, Norge, efter forslag fra Bahama.

Udvalgets opgave var at vurdere ulykkens årsag og omfang, skibets tekniske standard og besætning, internationale og nationale regler samt interne rutiner for skibsdrift og redningsberedskab.

b) Skibet.

Udvalget giver en relativt detaljeret beskrivelse af "SCANDINAVIAN STAR"s indretning og af udstyr, som er specielt vigtigt for brandsikkerheden. Generelt bemærkes, at det meste udstyr og de fleste indretninger med henblik på brandsikring og brandslukning var tilfredsstillende, men der var også enkelte klare mangler, herunder en manglende branddør, et par manglende dørlukkere, et hovedalarmsystem med svag lydstyrke i visse områder, flere dårligt vedligeholdte redningsbåde, ingen uddeling af boarding cards til passagerer og mangelfuld skiltning til orientering for passagerer.

c) Rederiet.

Udvalget gennemgår ejeren af "SCANDINAVIAN STAR"'s komplicerede selskabskonstruktion under forudsætning af, at VR DaNo-gruppen var ejer af skibet den 7. april 1990. Dette er et omtvistet spørgsmål, men udelukkende af privatretlig interesse. Udvalget behandler endvidere den landbaserede organisation i rederiet og konkluderer, at det var en væsentlig mangel, at der ikke i rederiets ledelse fandtes nogen, som i tilstrækkelig grad fulgte op på de sikkerhedsmæssige aspekter om bord.

d) Bemanning.

Den samlede besætning på "SCANDINAVIAN STAR" kan rubriceres groft på følgende måde: En gruppe havde tidligere været forhyret på rederiets skib på ruten indtil november 1989, "HOLGER DANSKE", (kaptajn, navigatørgruppen samt chefpursere). En anden gruppe havde sejlet med "SCANDINAVIAN STAR" i den tidligere ejer SeaEscape's tid (maskinchef samt flere medlemmer af maskinbesætningen), og endelig den tredje gruppe, som var blevet rekrutteret af rederiet gennem et selskab på Isle of Man i samarbejde med en forhyringsagent i Portugal (hovedsagelig menig dæksbesætning og cateringpersonale).

Besætningens sammensætning og størrelse kritiseres som udgangspunkt ikke. Dog bemærkes, at visse navigatører burde have haft en bedre sikkerhedsuddannelse, herunder uddannelse i brandbekæmpelse og røgdykkerkursus. Endvidere påpeges besætningens generelt dårlige sprogkundskaber.

Det findes endvidere kritisabelt, at der ikke, forinden skibet blev sat i fart, var afholdt båd- og brandøvelse, som det er foreskrevet i SOLAS. Nødplanen anses isoleret set for realistisk, men udarbejdet til en anden og større besætning, hvortil kommer, at den udpegede sikkerhedschef var uden erfaring i administration af nødplaner.

Den meget korte forberedelse til driften blev ifølge udvalget for den nye besætning ikke på tilfredsstillende vis organiseret af skibs- og rederiledelse. Forløbet af ulykken demonstrerede således besætningens manglende erfaring og samarbejds- muligheder. Udvalget kritiserer, at besætningen på grund af travlhed med oprydningsarbejde m.v. ikke havde fået gennemgået skibet og manglet fortrolighed med sikkerhedsudstyret, som ikke fuldt ud blev anvendt under branden. Konklusionen herpå er, at "SCANDINAVIAN STAR" den 1. april ikke var klar til at blive sat i fart, men at det formentlig skete efter pres fra rederiet.

Det understreges, at mange besætningsmedlemmers individuelle indsats under branden var udmærket, men at ledelsen på vigtige punkter svigtede. Man reagerede ikke på mistanken om, at der var en pyroman om bord, besætningen optrådte ikke som en helhed, der blev ikke iværksat systematisk vækning, visse branddøre blev ikke aktiveret og skibets manøvreringsevne ikke opretholdt. Endelig burde kaptajnen sammen med dele af besætningen være blevet om bord længere, hvilket ikke anses for at have været forbundet med nogen uacceptabel risiko.

Forløbet demonstrerer manglende rutine, manglende initiativ og manglende oversigt. Det er efter udvalgets opfattelse det gennemgående indtryk, at flere af nøgle-officererne overså deres ledelses-funktioner og i stedet iværksatte individuelle aktiviteter på tilfældig basis.

e) Branden.

Udvalget redegør for udviklingen af branden og røgspredningen. Det bemærkes, at røggaskomponenters tilladelige giftighed ved brand ikke er detailreguleret, hvilket skønnes væsentligt, idet kulilte var langt den overvejende dødsårsag. Endvidere finder udvalget, at den internationalt fastsatte brandværdi for materialer anvendt i passagerskibe bør nedsættes. Endelig vurderes betydningen af, at enkelte af branddørene forblev åbne, og at ventilationsanlægget først blev stoppet ca. 1/2 time efter brandens start.

f) Sikkerhed, regelværk og kontrol.

Udvalget giver indledningsvis en oversigt over såvel nationalt som internationalt regelbestemte krav til skibe. De nationale materielle krav til sikkerheden, som Bahama opstiller, sammenlignes med dansk, norsk og svensk stillede krav, og udvalget konkluderer, at Bahamas regler ikke adskiller sig væsentligt fra de skandinaviske. Stort set svarer kravene til reglerne i SOLAS og andre internationale konventioner, dog med visse nationale særkrav for Skandinaviens vedkommende. Det samme gør sig i det store hele gældende for såvidt angår krav til besætningen, idet der dog i Danmark, Sverige og Norge stilles krav om en minimum-sikkerhedsbesætning samt sikkerhedsuddannelser.

g) Besigtigelse, certificering og kontrol.

Udvalget behandler flagstatskontrollen, havnestatskontrollen og klassifikationsselskabernes rolle.

Bahama har delegeret al flagstatskontrol til de 7 største klassifikationsselskaber, hvortil kommer en vis kontrol, som foretages af Bahamas egne nautiske inspektører. Bahamas flagstatskontrol er rettet mod skibets tekniske tilstand og kun i beskeden grad mod besætningen og dens evne til at udføre arbejde af sikkerhedsmæssig betydning. Udvalget finder ikke, at dette er i strid med SOLAS, men er på den anden side af den opfattelse, at en tilfredsstillende flagstatskontrol tillige bør omfatte kontrol af vigtige sikkerhedsmæssige operationelle funktioner.

Endelig påpeger udvalget, at også klassifikations- selskabet burde have afdækket behovet for kontrol af de sikkerhedsmæssige operationelle forhold og taget dette spørgsmål op med Bahama.

I denne forbindelse bemærker udvalget, at skift af klassifikations- selskab kan medføre mangel på dokumentation for skibet i form af tegninger o.s.v. Dette kan få betydning for det nye klassifikations- selskabs mulighed for på forsvarlig vis at udføre den delegerede flagstatskontrol.

Også flagstatskontrollen i de skandinaviske lande, hvor kun meget begrænsede dele af flagstatsopgaverne er uddelegeret for passagerskibe, gennemgås. Sådanne syn tager også sigte på besætningens evne til at udføre sikkerhedsmæssigt vigtige opgaver.

I afsnittet om havnestatskontrol gennemgås de to vigtige internationale grundlag for havnestatskontrol, SOLAS og Paris- memorandumet. Havnestatskontrollen i Danmark, Norge og Sverige sammenlignes med havnestatskontrollen i Storbritannien og USA, som på flere punkter udfører kontrollen anderledes end de skandinaviske lande.

Udvalget konkluderer, at der er en række forhold, som tilsiger, at den havnestatskontrol for passagerskibe, der har været praktiseret i Danmark og Norge, ikke har været tilstrækkelig, og anbefaler en væsentlig omlægning i retning af hyppigere og grundigere kontrol. Som udgangspunkt kritiseres selve regelgrundlaget for havnestatskontrollens system. Udvalget mener dog, at de nationale søfartsadministrationer ikke er uden ansvar, idet der efter udvalgets opfattelse må påhvile myndighederne et eget ansvar for at registrere kontrolbehovet og udforme forsvarlige kontrolordninger, medmindre der foreligger et klart politisk direktiv om det modsatte.

At "SCANDINAVIAN STAR" ikke blev synet, forinden det blev sat i fart, skyldes det således udformede kontrolsystem.

h) Redningsaktionen.

Organisation og ledelse af arbejdet på skadesstedet gennemgås. Der rettes til en vis grad kritik mod aktører og ressourcer, ligesom informationsmangel gjorde den eksterne redningsaktion mangelfuld i visse henseender.

i) Økonomisk sikring af skadelidte og efterladte.

Udvalget gennemgår her ansvarsregler og forsikringsordninger for skibe. Man rejser i denne forbindelse spørgsmålet om indførelse af tvungen ansvarsforsikring for passagerskibe samt en eventuel kollektiv ulykkesforsikring til fordel for skadelidte passagerer.

i) Anbefalinger.

Udvalget har set det som en vigtig del af sit arbejde at give anbefalinger, som kan medvirke til at hindre større skibsbrandulykker i fremtiden. Anbefalingerne skal ses i lyset af de af udvalget påpegede svigt, mangler og svagheder, som "SCANDINAVIAN STAR"-ulykken har afdækket.

Det drøftes, om regelændringer for skib, besætning, kontrolordninger, redningstjeneste m.v. skal gennemføres nationalt, regionalt eller internationalt. Udvalget når den meget væsentlige konklusion, at selvom det selvfølgelig er ønskeligt at gennemføre ændringer internationalt, bør - og må - de forslag, udvalget har fremsat, kunne gennemføres for passagerskibe i rute på skandinaviske havne - uanset flag - uden at afvente international gennemførelse. Udvalget finder nemlig ikke, at det internationale aspekt er lige så fremtrædende i passagerskibsfart som i eksempelvis international bulk- og stykgodsfart, idet passagerskibe er knyttet til en bestemt region i relativ lang tid.

Udvalget har i denne forbindelse udviklet begrebet "passagerstatsinteressen", der med en analogi fra lovgivningen på sokkelområdet skulle legitimere anløbsstaters indførelse og håndhævelse af regler til at varetage deres statsborgeres sikkerhed om bord på passagerskibe.

Udvalgets hovedanbefalinger er opdelt i 4 grupper: Tekniske forhold, operationelle forhold, herunder uddannelse, kontrol samt rederiorganisation. Dertil kommer en række øvrige anbefalinger.

Som hovedanbefalinger vedrørende tekniske forhold anføres indførelse af sprinkleranlæg samt røgmeldere om bord.

Vedrørende de operationelle forhold finder udvalget det væsentligt, at der indføres et af søfartsadministrationerne godkendt sikkerhedskursus og brandkursus for alle besætningsmedlemmer. Udvalget finder, at kurserne bør udformes i nordisk samarbejde.

Endvidere er udvalget af den opfattelse, at alle passagerskibe skal godkendes, før de går i fart, kombineret med regelmæssige uanmeldte senere kontrolsyn. Denne kontrol bør tillige tage sigte på de operationelle forhold om bord.

Endelig anbefaler udvalget, at der fastsættes forskrifter om reders pligt til at etablere systemer for sikker skibsdrift i overensstemmelse med de principper, som er nedfældet i IMO-resolution A.647 (16).

II. Søfartsstyrelsens bemærkninger.

a) Generelt.

Søfartsstyrelsen agter omgående at forelægge rapporten for Skibstilsynsrådet, hvor en arbejdsgruppe allerede har drøftet sikkerhedsmæssige forhold for passagerskibe. Rådet vil blive anmodet om at undersøge:

- 1) Forhold og forslag, der omhandler Styrelsens administrative og synsmæssige praksis.
- 2) Forslag, der vedrører ændring af de eksisterende regler for bygning og udstyr.
- 3) Forslag, der vedrører rederiernes administration og praksis.
- 4) Forslag, der vedrører uddannelse af søfarende.

Søfartsstyrelsen vil endvidere tage initiativ til nedsættelse af en fællesnordisk arbejdsgruppe med henblik på at vurdere rapportens indstillinger.

Allerede på nuværende tidspunkt er det dog muligt at fremkomme med visse bemærkninger til hovedanbefalingerne i Granskningsudvalgets rapport.

b) Regelændringer - nationalt, regionalt eller internationalt.

Udvalget har anbefalet en række ændringer i eksisterende regler og peger på det ønskelige i, at det sker internationalt. Udvalget ser dog ingen hindring i, at regelændringer gennemføres regionalt eller nationalt. Det er således et gennemgående træk, at udvalget foreslår skærpede regler for passagerskibe, der går i fast rutefart på skandinavisk havn - uanset flag - gennemført på grundlag af "passagerstatsinteressen" og i et samarbejde mellem de nordiske søfartsadministrationer.

En så énsidig focusering på skandinaviske forhold er imidlertid utilstrækkelig. Danmark har væsentlige færgeruter på England, Tyskland og Polen, hvorfor disse lande enten må inddrages i samarbejdet bilateralt, eller der må etableres et udvidet regionalt samarbejde med henblik på en harmoniseret regelfastsættelse.

Udvalget hævder endvidere, at afskaffelsen af nationale særkrav svækker konkurrencemomentet mellem staterne og derved dynamikken i regeludviklingen.

Det må fastholdes, at regeludviklingen for skibsfarten principielt varetages mest hensigtsmæssigt i internationale fora. Helst globale (IMO), hvortil dynamik og konkurrencemoment overføres gennem nationale forslag, der er udarbejdet i samarbejde med erhvervets parter.

Søfartsstyrelsen må nære nogen betænkelighed ved kritikløst at acceptere udvalgets opfattelse af, at passagerskibe er knyttet til en region i relativ lang tid. Ofte opstår et ønske om hurtig indsættelse af midlertidig erstatningstonnage ved havarier og lignende. I sådanne tilfælde vil nationale eller regionale særkrav - specielt konstruktionsmæssige - skabe betydelige vanskeligheder og administrationen naturligt blive udsat for et betydeligt pres for "alligevel at godkende".

Danmark har allerede gennemført en del af udvalgets anbefalinger gennem udstedelse af tekniske forskrifter, der gælder for alle passagerskibe i rute på dansk havn:

Teknisk forskrift om ekstra brandudstyr i passagerskibe.
Teknisk forskrift om optælling og registrering af passagerer.
Teknisk forskrift om brandpatruljering i passagerskibe.
Teknisk forskrift om kontrol af udenlandske passagerskibe.

Hjemlen hertil findes i lov om skibes sikkerhed § 1 stk. 2, der giver industriministeren mulighed for at fastsætte regler om, at loven og de i medfør af denne udstedte forskrifter helt eller delvis skal finde anvendelse på udenlandske skibe i dansk havn eller på dansk søterritorium. Hjemlen er udnyttet til udstedelse af bekendtgørelse nr. 475 af 11. oktober 1983 om anvendelse af lov om skibes sikkerhed m.v. på udenlandske skibe.

Bekendtgørelsen har hidtidigt været administreret med respekt af de internationale konventioner således, at man har accepteret udenlandske skibes besejling af danske havne og dansk territorialfarvand, såfremt de var forsynet med internationale certifikater og opfyldte relevante internationale konventioner.

Efter ulykken om bord på "SCANDINAVIAN STAR" har de danske søfartsmyndigheder imidlertid fundet anledning til at håndhæve visse særligt væsentlige nationale - dog ikke konstruktionsmæssige - særkrav over for udenlandske skibe og derved i princippet overskredet konventionernes grænser. Danmark har således allerede i et vist omfang praktiseret filosofien bag begrebet "passagerstatsinteressen".

Det er dog ikke uden vanskeligheder, at alle nationale eller regionale særkrav lader sig håndhæve. Som eksempel kan nævnes udvalgets forslag om at fastsætte krav til den landbaserede rederiorganisation. En sådan national/regional særregel vil det være umuligt at håndhæve over for udenlandske rederier med skibe på skandinaviske ruter, medmindre der fastsættes krav om etablering af en reel rederiorganisation i Danmark. Et andet eksempel er udvalgets forslag om, at søfartsadministrationerne skal godkende sikkerhedsuddannelsen for samtlige besætningsmedlemmer. Det er vanskeligt at se, i hvilken form fornøden dokumentation herfor skulle foreligge for en udenlandsk besætning. Som minimum bør dokumentationen nøje beskrive uddannelsens indhold såvel som omfang, men desværre har erfaringen netop vist, at de reelle forhold for ofte ikke svarer til certifikaterne.

Det skal dog understreges, at Danmark er interesseret i på et hvilket som helst niveau aktivt at deltage i en forbedring af sikkerheden om bord i passagerskibe.

c) Udvalgets hovedanbefalinger.

1° Tekniske forhold:

Udvalget har som hovedanbefaling på det tekniske område anført indførelse af sprinklersystem samt røgmeldere.

Indførelse af sprinklersystem i passagerskibe drøftes i øjeblikket i Underkomitéen for Brandsikkerhed i IMO, hvor der er opnået overvejende enighed. Danmark vil støtte en vedtagelse af forslaget.

For så vidt angår krav om røgmeldere bemærkes, at Danmark ved ovennævnte tekniske forskrift af 4. maj 1990 om ekstra brandudstyr i passagerskibe indførte krav herom. Kravet blev gennemført på grundlag af erfaringerne fra branden om bord på DFDS-færgen "TOR SCANDINAVIA" og var vedtaget allerede inden "SCANDINAVIAN STAR"-ulykken.

2° Operationelle forhold:

Udvalget har foreslået en obligatorisk og af søfarts-administrationerne godkendt sikkerhedsuddannelse af samtlige besætningsmedlemmer.

Driftsbesætningen, dvs. dæks- og maskinbesætning, om bord på danske skibe modtager en meget grundig sikkerhedsuddannelse, der er indarbejdet i de respektive søfartsuddannelser. Foruden driftsbesætningen består sikkerhedsbesætningen om bord af den såkaldte gruppe II-besætning, der alle tilhører catering-personalet. Sikkerhedsbesætningen gennemgår et 2-dages brand- og sikkerhedskursus. Søfartsstyrelsen godkender instruktører og fører tilsyn med kurserne. I øvrigt skal alle besætningsmedlemmer gennemgå et "kend-dit-skib"-kursus af ca. én dags varighed. Det bemærkes i denne forbindelse, at der på danske passagerskibe kun findes et fåtal, der alene har "kend-dit-skib"-kurset.

Det vil være naturligt at overveje kvaliteten af disse uddannelser i lyset af rapporten, men det bør understreges, at det er rederiet, der er ansvarlig for, at besætningen har den nødvendige uddannelse, samt at der for en stor del af færefarten på Danmark er tale om særdeles kortvarige ansættelser af ikke centralt personale.

3° Kontrol:

Udvalget har endvidere foreslået, at passagerskibe, forinden de sættes i drift, undergår kontrol fra havnestatens side, og at der etableres systematisk efterfølgende kontrol. Såvel havnestats- som flagstatskontrol bør omfatte en undersøgelse af besætningens evne til at udføre funktioner af sikkerhedsmæssig betydning.

Hertil bemærkes, at Søfartsstyrelsen den 4. maj 1990 udstedte ovennævnte tekniske forskrift om kontrol af udenlandske passagerskibe, der foreskriver forhåndskontrol. Man overvejer i øjeblikket formen for en forbedret systematisk efterkontrol og vil inddrage rapportens anbefalinger heri.

Endvidere gennemførte Søfartsstyrelsen i sommeren 1990 kampagnesyn, der først og fremmest koncentreredes om gennem realistiske øvelser at vurdere beredskabet, operative forhold og samtlige besætningsmedlemmers kvalifikationer om bord på skibe, der anløber danske havne.

Inddragelsen af de operationelle forhold i synene vil naturligvis fortsætte, men man bevæger sig på grænsen af eller overskrider det for nuværende internationalt konventions- og aftalefæstede havnestatskontrollsystem, der som udgangspunkt alene omfatter inspektion af certifikater. Der pågår derfor i øjeblikket et intensivt internationalt arbejde med henblik på at udarbejde retningslinier for operationel kontrol.

Der er dog grund til at advare imod, at en udvidet havnestatskontrol får en sådan form, at den tilskynder flagstaten til at nedprioritere flagstatskontrollen. Det bør pointeres, at det helt grundlæggende efter alle internationale aftaler er flagstatens opgave at sikre, at skibe, der fører dens flag, er forsvarlige, såvel teknisk som operationelt. Havnestatskontrollen er alene et supplement til en effektiv udførelse af flagstatskontrollen.

4° Rederiorganisationen:

Udvalget har vurderet det som væsentligt, at der fastsættes forskrifter om reders pligt til at etablere et system for sikker skibsdrift i overensstemmelse med principperne i IMO-resolution A.647 (16). Resolutionen angiver visse rammer, inden for hvilke de ansvarlige skibsoperatører må skabe mulighed for en forsvarlig udvikling, gennemførelse og vurdering af sikkerhed om bord. Resolutionen pointerer endvidere vigtigheden af, at et rederis øverste ledelse formulerer en politik på sikkerhedsområdet, der er i overensstemmelse med internationalt anerkendte normer og som er kendt og forstået i hele organisationen.

De nordiske lande, på hvis initiativ resolutionen blev vedtaget, arbejder nu for at inkorporere et nyt kapitel i SOLAS, der skal afspejle filosofien i resolutionen - dog i en mere konkret og operationel form. Søfartsstyrelsen har tillige med henblik på udstedelse af en teknisk forskrift om sikker skibsdrift for danske passagerskibe nedsat en arbejdsgruppe.

SØFARTSSTYRELSEN
Internationalt Kontor
ASS januar 1991

FORTROLIGT

NOTAT nr. 2

vedrørende

Granskningsudvalgets rapport om
ulykken om bord på "SCANDINAVIAN STAR".

Havnestatskontrol Industriministeriet

J.nr. 90-711-5

Dags dato - 5 FEB. 1991

Bilag: _____ (sæt kryds,

Sideakters: _____ (sæt i

Dok.nr.: 217

(3)

Indledning.

I nærværende notat behandles særligt Det skandinaviske Granskningsudvalgs afsnit om havnestatskontrol i rapporten.

I hovedafsnit I refereres udvalgets væsentligste kritik og anbefalinger, hvorefter Søfartsstyrelsen i hovedafsnit II fremkommer med bemærkninger hertil.

I. Udvalgets kritik og anbefalinger.

Udvalget fastslår indledningsvis flagstatens folkeretlige forpligtelse til effektivt at udøve jurisdiktion og kontrol i administrative, tekniske og sociale anliggender over skibe, der fører dens flag. Som begrundelse for de supplerende kontrolbeføjelser, havnestaten i henhold til internationale konventioner og aftaler tillægges, anføres visse staters manglende evne eller vilje til at håndhæve de internationale regler for deres egne skibe samt den kritik, der har været rettet mod kvaliteten af klassifikationsselskabernes arbejde.

Begrebet "clear grounds", der i følge de internationale bestemmelser, giver havnestaten ret til at lade kontrolsyn omfatte andet og mere end blot en inspektion af certifikater, indeholder efter udvalgets opfattelse et element af skøn, som det overlades søfartsadministrationerne at udøve. Udvalget går så langt som til at foreslå "clear grounds"-begrænsningen afskaffet og anbefaler endvidere en omlægning af havnestatskontrollen til at omfatte såvel forhåndskontrol som efterkontrol, der tillige tager sigte på operationelle forhold om bord.

Udvalget konkluderer, at den i Danmark og Norge praktiserede havnestatskontrol på flere måder har været svag, men at den på den anden side har været i overensstemmelse med regelgrundlaget samt den af langt de fleste stater anlagte praksis. Kritikken rettes derfor i første række mod det internationale regelgrundlag.

Tilbage står herefter spørgsmålet, om søfartsadministrationerne burde have registreret det af udvalget påpegede kontrolbehov og handlet derefter. Dette skal efter udvalgets opfattelse besvares bekræftende, idet søfartsadministrationerne ikke inden for det spillerum, som reglerne efter udvalgets opfattelse giver, havde udformet den nødvendige kontrol. Som årsag til manglen på ændring af kontrolsystemet peger udvalget på generelle skibsfarts- og erhvervspolitiske interesser.

II. Søfartsstyrelsens bemærkninger.

Efter den almindelige folkeret er det flagstatens opgave at sikre, at skibe, der fører dens flag, er såvel teknisk som operativt forsvarlige. Derimod er havnestaten ikke ansvarlig for anløbende udenlandske skibes standard, men havnestatskontrol er med fordel indført som supplement til flagstatskontrollen.

IMO's konventioner indeholder således en afgrænsning mellem flagstatens forpligtelser og havnestatens rettigheder. Afgørende i disse konventioner er, at havnestaten har ret til at kontrollere, at et skib og dets besætning har de i konventionerne nævnte certifikater. Kun såfremt der er åbenbare grunde ("clear grounds") til at antage, at skib og besætning ikke svarer til certifikaterne, kan det underkastes et mere detaljeret syn af havnestaten.

For blandt andet at sikre, at konventionernes havnestatsbestemmelser anvendes på en ensartet måde, både med hensyn til synenes form og antal, vedtoges i 1981 Paris-Memorandumet, som forpligter 14 europæiske søfartsadministrationer til at føre tilsyn med, at de internationale søsikkerhedsinstrumenter overholdes. Paris-Memorandumet indebærer en stærkere og systematiseret kontrol, end det er almindeligt internationalt. Der er siden løbende sket en skærpelse af havnestatskontrollen og det var Styrelsens opfattelse forud for branden på "SCANDINAVIAN STAR", at kontrollen såvel i antallet af syn som i formen for det enkelte syn forsvarligt opfyldte de krav, Danmark som havnestat måtte stille og helt var på linie med international praksis.

Paris-Memorandumet drejer sig som udgangspunkt om en stikprøvekontrol af anløbende skibes certifikater. Den skærpelse af havnestatskontrollen, Danmark, Norge og Sverige fandt det nødvendigt at gennemføre efter "SCANDINAVIAN STAR"-ulykken, og som indebærer kontrol af operationelle forhold samt krav om forhåndsgodkendelse af passagerskibe i fast rutefart på dansk havn, går derfor videre, end det er aftalt i Paris-Memorandumet og må i øvrigt anses for at være på kanten af, hvad de internationale konventioner tillader. Der er tidligere fra flere landes side gjort indsigelser mod sådanne uni-laterale tiltag. Disse vil kunne føre til u hensigtsmæssigt mange regimer og regelfortolkninger, som er i modstrid med det samarbejde på tværs af grænserne, der, som følge af erhvervets internationale karakter, er absolut nødvendigt.

Det er derfor Styrelsens holdning, at generelle retningslinier for tilrettelæggelse af havnestatskontrol, herunder også regelændringer vedrørende sådan kontrol, helt overvejende bør forberedes internationalt. Således pågår der i øjeblikket på blandt andet dansk initiativ et intensivt arbejde i Paris-Memorandumet's regi med henblik på at udarbejde retningslinier for operationel kontrol.

Rapportens konklusioner vil indgå i disse overvejelser tillige med overvejelser af mere erhvervspolitisk karakter. Der må således foretages en afvejning af sikkerhedshensyn over for ressourcemuligheder, hensynet til besætningens arbejdsforhold ved meget omfattende og derfor langvarige inspektioner m.v. Der er endvidere grund til at advare imod, at en udvidet havnestatskontrol får en sådan form, at den kunne legitimere, at flagstaten nedprioriterede flagstatskontrollen og flagstatsansvaret, som fortsat må være det naturlige og bærende princip inden for alt internationalt søfartssamarbejde.

En fuldstændig gennemførelse af udvalgets forslag til havnestatskontrol med passagerskibe vil antagelig betyde, at nyt syn eksempelvis skulle afholdes, hvis en væsentlig del af besætningen udskiftes. Styrelsen er ikke afvisende over for et sådant forslag men må påpege, at det i givet fald også måtte omfatte danske skibe. En gennemførelse må derfor forudsætte en ikke ubetydelig ressourcetilførsel eller en nedprioritering af andre synsopgaver.

Det er i lyset af ovenstående, udvalgets kritik af søfartsadministrationernes påståede passivitet skal ses. Hertil kommer, at der ikke inden "SCANDINAVIAN STAR"-ulykken var afdækket noget væsentligt behov for en forbedret kontrol. Således kan det nævnes, at passagerskibe generelt ikke har indtaget en fremtrædende plads under drøftelserne i forbindelse med Paris-Memorandumet. Medvirkende hertil har blandt andet været, at passagerskibe i henhold til de internationale konventioner skal underkastes et fuldstændigt syn mindst 1 gang årligt i modsætning til lastskibe, for hvilke synsterminen er op til 5 år.

Udvalget antyder, at myndighederne burde have skaffet sig viden om Bahamas flagstatskontrol. Søfartsstyrelsen har ikke noget detaljeret kendskab til, hvorledes andre lande tilrettelægger flagstatsinspektioner. Man måtte i øvrigt anse det for en uhenigtsmæssig anvendelse af begrænsede ressourcer at opbygge og opretholde en sådan viden. Endelig forudsætter Paris-Memorandumet, at havnestatskontrol udføres uden diskrimination med hensyn til flag.

Styrelsen må dog på være enig i, at ulykken måtte give anledning til en væsentlig opstramning af havnestatskontrollen for passagerskibe. - Et forhold, der da også umiddelbart efter ulykken førte til en stærk intensivering af denne kontrol, ligesom spørgsmålet blev rejst i Paris-Memorandumet's regi.

SØFARTSSTYRELSEN
Internationalt Kontor
ASS januar 1991

Industriministeriet

J.nr.

90-711-5

FORTROLIGT

Løjs dato = 5 FEB. 1991

Clag: _____ (sæt kryds, hvis ja)

Bideakteret: _____ (sæt kryds, hvis ja)

Dok.nr.: 278

UDKAST

Ministerens kommentarer til Granskningsudvalgets rapport.

Det skandinaviske Granskningsudvalg, der blev nedsat umiddelbart efter branden på "SCANDINAVIAN STAR" den 7. april 1990, fik til opgave at vurdere ulykkens årsag og omfang, skibets tekniske standard og besætning, internationale og nationale regler samt interne rutiner for skibsdrift og redningsberedskab.

Det har udvalgets nu gjort i en meget grundig rapport, som afdækker dels en række mangler og svagheder, som havde eller kan have haft betydning for udfaldet af ulykken, dels mangler og svagheder, som ikke direkte havde betydning for ulykkesforløbet, men som under andre omstændigheder kunne have fået alvorlige følger og som jeg derfor synes, det er ligeså vigtigt at notere sig.

Rapporten påpeger en række "menneskelige svigt", som blev afdækket gennem ulykken. Ikke mindst finder jeg det kritisk, at skibs- og rederiledelse tilsyneladende ikke under skibets klargøringsperiode i tilstrækkeligt omfang tog hensyn til den del af klargøringen, som har betydning for passagerenes sikkerhed. Måske også derfor demonstrerede selve ulykkesforløbet generelt manglende rutine, manglende initiativ og manglende organisation.

Rapporten afdækker i flere henseender svagheder ved besætnings kompetence og skibets sikkerhedsudstyr. Endvidere peger rapporten på svagheder ved den kontrol, der udøves med skib og besætning, svagheder ved redningstjenesten samt mangler ved regler om økonomisk sikring af skadelidte og efterladte ved skibsuplykker.

Jeg mener dog ikke, at der på alle disse punkter kan rejses kritik mod rederi, besætning eller myndigheder - det være sig danske eller udenlandske -, idet der på nogle områder for så vidt er handlet inden for det eksisterende regelgrundlag eller anerkendt praksis. Fælles for mange af disse svagheder er således, at de - i det omfang det kan lade sig gøre - bør afhjælpes ved gennemførelse af regel- eller praksisændringer.

Faktisk er flere af udvalgets forslag om skærpede regler allerede gennemført i Danmark umiddelbart efter ulykken. Det drejer sig for eksempel om forhåndskontrol af alle passagerskibe i fast rute på dansk havn og en havnestatskontrol, der i højere grad tager sigte på de operationelle forhold om bord.

Det er indelysende, at de erfaringer, der er draget af ulykken og som Granskningsudvalget har synliggjort og konkretiseret, skal bruges. Derfor vil rapporten blandt andet blive overgivet til Skibstilsynsrådet, for at de mange gode anbefalinger hurtigt kan blive drøftet med erhvervets parter og derefter omsat til konkret handling, hvad enten dette bliver i form af nye danske regler, procedurer og lignende eller forslag til forbedring af internationale regler, der skal fremsættes i de relevante internationale forsamlings. Desuden vil jeg tage initiativ til nedsættelse af en fællesnordisk arbejdsgruppe med henblik på at vurdere rapportens indstillinger.

Jeg vil samtidig sørge for, at andre berørte danske myndigheder bliver gjort bekendt med rapporten, så de også kan drage de nødvendige konklusioner.

Sideløbende med Granskningsudvalget har Skibstilsynsrådet udarbejdet en række forslag til initiativer, der kan forbedre sikkerheden i passagerskibe. Disse forslag må nu også sammenholdes med Granskningsudvalgets rapport.

At ulykken fik et så tragisk omfang kan ikke beklages dybt nok. Men udvalgets arbejde og rapportens anbefalinger kan medvirke til at hindre større skibsbrandulykker i fremtiden - det er det, det nu må dreje sig om.

FM
SØFARTSSTYRELSEN
Internationalt Kontor
ASS januar 1991

FORTROLIGT

Skitse til talepunkt/diskussionsoplæg/tanker

Ministerens kommentarer til kritikken af søfartsmyndighederne i Granskningsudvalgets rapport.

Det er vigtigt at slå fast, at den kritik Granskningsudvalget retter mod søfartsadministrationerne i Danmark og Norge, ikke går på, at "SCANDINAVIAN STAR" ikke blev synet, inden det gik i fart. Udvalget konkluderer da også, at den havnestatskontrol, som Danmark og Norge praktiserede før ulykken, opfyldte de krav, de internationale aftaler og praksis stiller.

Det er altså selve grundlaget for havnestatskontrollen, der kritiseres i udvalgets rapport. Udvalget har gennem arbejdet med ulykken påpeget et kontrolbehov, der er større end det, der lå til grund for udformningen af de regler, der var gældende på ulykkestidspunktet. Det er dette kontrolbehov, udvalget mener, søfartsadministrationerne burde have afdækket på et tidligere tidspunkt og følgelig burde have ændret regelgrundlaget for havnestatskontrollen.

Det er i denne sammenhæng væsentligt at huske, at det efter den almindelige folkeret helt grundlæggende er flagstatens ansvar, at skibe, der fører dens flag, er såvel teknisk som operativt forsvarlige. Derimod er havnestaten ikke ansvarlig for anløbende udenlandske skibes standard. Havnestatskontrol er alene indført som supplement til flagstatskontrollen.

Der er endda grund til at advare imod, at havnestatskontrollen får en sådan form, at den kunne legitimere, at flagstaten nedprioriterede flagstatskontrollen. Flagstatsansvaret er stadig det naturlige og bærende princip inden for alt internationalt søfartssamarbejde.

Hertil kommer, at der ikke inden "SCANDINAVIAN STAR"-ulykken var afdækket noget væsentligt behov for en forbedret kontrol. Passagerskibe har generelt heller ikke indtaget nogen fremtrædende plads under drøftelserne i forbindelse med havnestatskontrolordninger. Medvirkende hertil har blandt andet været, at passagerskibe i henhold til de internationale konventioner skal underkastes et fuldstændigt syn mindst 1 gang årligt i modsætning til lastskibe, for hvilke synsterminen er op til 5 år.

Man må dog på baggrund af ulykken og udvalgets rapport være enig i, at der for at medvirke til at undgå sådanne katastrofer i fremtiden bør ske en væsentlig opstramning af havnestatskontrollen for passagerskibe.

Danmark, Norge og Sverige fandt det da også umiddelbart efter ulykken nødvendigt at skærpe havnestatskontrollen og udvide den til at omfatte kontrol af operationelle forhold om bord samt krav om forhåndsgodkendelse af passagerskibe i fast rutefart på skandinavisk havn. Denne intensivering går faktisk videre, end det er aftalt internationalt og må i øvrigt anses for at være på kanten af, hvad de internationale konventioner tillader.

Derfor er det vigtigt, at de generelle retningslinier for tilrettelæggelse af havnestatskontrol, herunder også regelændringer vedrørende sådan kontrol, helt overvejende bør forberedes internationalt. I øjeblikket arbejdes der således på blandt andet dansk initiativ intensivt i den europæiske havnestatskontrol-komités regi med henblik på at udarbejde retningslinier for operationel kontrol.